

La problematica della revisione degli oneri di urbanizzazione alla luce di uno sviluppo sostenibile delle aree metropolitane.

Angelo Caruso di Spaccaforno*

Si ricorda come la Legge n. 10/77 abbia stabilito il principio della partecipazione agli oneri di urbanizzazione di ogni operazione di formazione e trasformazione territoriale, introducendo l'obbligo a pagare contributi commisurati all'incidenza delle opere di urbanizzazione.

I molteplici criteri e procedimenti per la stima degli oneri di urbanizzazione all'epoca adottati dalle singole Regioni e sostanzialmente ancora oggi applicati si riconducono ad un quadro piuttosto eterogeneo, pur nel rispetto dei contenuti espressi nella Legge 10/77.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia il costo base risulta differenziato secondo il tipo di intervento e poi ulteriormente articolato e corretto con specifici parametri.

La metodologia adottata, attraverso molteplici valutazioni conseguenti ad una possibilità di lettura sistemica dello sviluppo territoriale (a parte la suddivisione in zone omogenee, ora superata da un'urbanistica non più di Piano), risulta in sintonia con la realtà orografica e lo sviluppo territoriale della Lombardia.

Per quanto riguarda la Regione Liguria i Comuni sono stati suddivisi in cinque classi, considerando alcuni parametri, quali la dimensione demografica, l'andamento demografico, la densità insediativa indice della congestione territoriale, l'omogeneità geografica.

L'ammontare dei costi discende da un'indagine analitica effettuata su piani di zona e di lottizzazione e su appalti di opere pubbliche.

La metodologia adottata, favorendo una valutazione iniziale in relazione per lo più al sito, risponde alle singolarità insediative proprie della Regione Liguria, caratterizzata peraltro dalla particolarità di un grande agglomerato metropolitano lineare.

Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, interessata nel 1990 da una revisione degli oneri di urbanizzazione, è il caso di rilevare un approfondimento del tutto particolare nel considerare aspetti legati a

* Prof. associato Dipartimento di Ingegneria dei Sistemi Edilizi e Territoriali, Politecnico di Milano.

più evoluti interventi di formazione e trasformazione territoriale, in sintonia con l'avanzamento conseguito nell'ambito della ricerca e della normativa edilizia, anche se permane ancora la distinzione in zone omogenee.

Una diversa situazione si è altresì verificata per la Regione Piemonte la quale, a differenza della quasi totalità delle altre, non ha proceduto a seguito della Legge 10/77 ad indicare ai Comuni un costo medio delle opere di urbanizzazione da adattare poi attraverso l'impiego di coefficienti correttivi alle singole realtà locali.

Con il solo scopo esemplificativo di una procedura di calcolo sono stati altresì determinati valori base mediante stime analitiche dei costi reali e valutazioni sintetiche dei costi non stimabili analiticamente, in riferimento ai quali i singoli Comuni avrebbero poi dovuto valutare (possibilmente analiticamente) gli oneri di urbanizzazione.

La metodologia alla base della determinazione degli oneri di urbanizzazione, adottata dalla maggior parte delle Regioni, rimane ancora oggi purtroppo in prevalenza quella indicata negli anni 70, quando non si guardava al territorio come ad un bene limitato, in conseguenza di una sensibilità legislativa all'epoca estranea all'idea che lo sviluppo economico avrebbe potuto comportare lo sfruttamento di risorse non rinnovabili.

Di qui la necessità che una più efficace metodologia di determinazione degli oneri di urbanizzazione debba ricondursi ad un approccio ambientale analogamente all'attività di pianificazione, fondando le analisi dei costi urbanizzativi sulle valutazioni delle potenzialità e allo stesso tempo delle vulnerabilità delle risorse di base come avviene per le analisi territoriali. In una cultura della città negli anni 70 ancora centrata sul Piano, al concetto di zonizzazione corrispondeva una parametrizzazione del costo di urbanizzazione sostanzialmente legata alla destinazione urbanistica e all'indice di edificabilità.

L'ammontare degli oneri di urbanizzazione risultava inoltre definito con riferimento principale alle esigenze funzionali espresse dai nuovi interventi di edificazione in aree di espansione urbana. Attualmente, in una visione dell'urbanistica legata al Progetto, tende ad affermarsi il concetto di una città per parti; si sostituisce così all'individuazione delle cosiddette zone omogenee la ricerca di aree morfologicamente omogenee, in ognuna delle quali si riflettono tuttavia i caratteri peculiari dello specifico agglomerato urbano di appartenenza.

Queste ultime non risultano difatti convenzionalmente individuate per le molteplici e diverse realtà urbane sulla base di principi astratti di classificazione e zoning, estranei al luogo e alla sua storia, bensì vengono determinate attraverso analisi urbane tese a cogliere il rapporto tra tipologia, morfologia ed elementi primari attraverso architetture e permanenze. In tal maniera le analisi urbane divengono così il fondamento della successiva fase di progettazione della città, dopo essersi verificato il collegamento tra le variabili tipologiche e morfologiche con le variabili socio-economiche.

Di qui si comprende come, nell'impossibilità di guardare ad un piano omogeneo per la città intera, in assenza di uno sviluppo uguale di ogni sua parte, sia preferibile osservare la città storica al fine di costruire la nuova attraverso specifiche e diversificate analisi, pur condotte in una visione sinergica che riconduca allo sviluppo della città nel suo complesso. Il Movimento Moderno diversamente, rivolgendo il suo interesse principalmente alla periferia, aveva altresì creato i presupposti per un approccio scientifico, tuttavia legato soprattutto alla crescita urbana piuttosto che alla riqualificazione e alla valorizzazione architettonico-culturale. In questo odierno scenario culturale ed operativo ha preso corpo un diverso approccio alla stima dei costi di urbanizzazione in vista di una revisione dei criteri di determinazione degli oneri. In particolare ha assunto importanza l'esame di campioni insediativi in grado di testare il mutamento nel frattempo intervenuto nelle attività di formazione e trasformazione della città e del territorio.

Pertanto, nell'ottica di individuare una metodologia di revisione degli oneri di urbanizzazione per la Regione Piemonte, si è proposto un più articolato e diversificato esame di nuclei campione su cui parametrare le quantità elementari delle singole opere di urbanizzazione pro capite con riferimento anche alle infrastrutture e attrezzature di nuova tipologia. Nel frattempo si è verificata l'opportunità di apportare alcune modifiche e integrazioni alle tabelle parametriche richieste dalla Legge 10/70 al fine di favorire un più efficace adattamento della stima degli oneri alle specificità del singolo Comune in relazione allo sviluppo territoriale e alle suscettività in atto.

E' parso opportuno inoltre affinare la stima dei cosiddetti oneri indotti, in quanto un più approfondito esame di questi ultimi, stimati invece sinteticamente secondo la metodologia originaria adottata dalla Regione Piemonte, consentirebbe proprio l'apprezzamento di quei costi da un lato legati alle specifiche peculiarità della singola parte urbana, in

relazione alle sue connessioni con il tessuto territoriale, dell'altro legati ai nuovi requisiti di qualità urbana, con riferimento ad esempio all'arredo e alla riqualificazione della città nelle sue diverse componenti.

Ne è risultato pertanto un diverso approccio alla stima dei costi urbanizzativi sostanzialmente in sintonia con una nuova logica di sviluppo della città per parti, attraverso l'azione urbanistica dei progetti d'area che nell'ambito delle aree metropolitane è andata sempre più sostituendosi allo strumento del Piano.

Da ciò è emersa una nuova metodologia di valutazione degli oneri, che può anche in un certo senso ritenersi derivata dalla precedente, mediante la quale tuttavia attività di attribuzione dell'onere parametrico alla singola realtà comunale viene anticipata a monte, attraverso una griglia qualitativa più articolata e completa, rimanendo così al Comune attività valutativa finale più rapida ed univoca, meno aleatoria, pur esprimendo l'ente locale, sulla base delle politiche socio-urbanistiche adottate, precise opzioni circa l'adozione di uno specifico scenario dei costi urbani.

Nel collegamento della metodologia di valutazione degli oneri alle opzioni espresse dai Comuni in riferimento alle politiche urbanistiche adottate, espressione queste ultime delle scelte collettive a riguardo della gestione del territorio, trova supporto l'oggettività dei giudizi di valore formulati in merito agli oneri.

Nonostante la necessità di una nuova metodologia per la revisione degli oneri di urbanizzazione in accordo con quanto sopra illustrato, l'art. 7 della Legge 24/12/1993 (Finanziaria 1994) a proposito degli aggiornamenti ed adeguamenti degli oneri di urbanizzazione così recita: "Gli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 5 della legge 23/1/1977 n. 10 sono aggiornati ogni quinquennio dai Comuni, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontrati e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale".

E' il caso di osservare come, non soffermandosi sull'evoluzione delle strategie territoriali di sviluppo e sull'innovazione delle stesse tipologie di opere di urbanizzazione, il legislatore sembri indurre le Regioni a procedere all'aggiornamento degli oneri mediante il ricorso ai cosiddetti numeri indice dei prezzi forniti dall'ISTAT.

Il riferimento ai numeri indice del costo di costruzione di un fabbricato residenziale, piuttosto che ad altri numeri indice ai fini dell'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione, parrebbe al momento consigliabile. In assenza di un attuale preciso riferimento ISTAT ai costi urbanizzativi,

le opere di urbanizzazione presentano infatti variazioni di costo strettamente legate alla congiuntura dello specifico mercato edilizio, essendo nota la forbice ormai esistente, specie negli anni trascorsi, tra aumento dei costi di costruzione e aumento del costo della vita.

Comportando tra l'altro la realizzazione di un'opera di urbanizzazione secondaria l'acquisizione del sedime si rammenta come l'ulteriore forbice esistente tra l'aumento dei valori di acquisizione del sedime e l'incremento dei costi di costruzione potrebbe eventualmente giustificare il riferimento a numeri indice ancora più elevati di quelli del costo di costruzione dei fabbricati residenziali. Va comunque messa in evidenza al riguardo di nuove modalità di revisione degli oneri urbanizzativi la portata innovativa dell' "Osservatorio dei costi di costruzione", introdotto dalla recente Legge Quadro degli Appalti, la cui revisione, ha reso tuttavia incerta la sua attivazione.

Per ultimo si esprimono alcune considerazioni sulla problematica della revisione degli oneri di urbanizzazione in vista di uno sviluppo sostenibile del territorio alla luce del recente Decreto Legge sul Condono.

Quest'ultimo, nascendo ancor più della precedente Legge 47/85 da un'esigenza principalmente di politica finanziaria, pare ritornare ad una concezione del territorio e delle risorse naturali come valori in larga misura subordinati alle attività produttive.

In altre parole, accanto a preminenti ragioni di bilancio, in un contesto liberista di deregulation riafferma la centralità attività edilizia come produttrice di ricchezza, analogamente a quanto avveniva negli anni 50 e 60. Ad una sanatoria pressoché generalizzata conseguono pertanto oneri urbanizzativi rilevanti per i Comuni che dovranno investire risorse ingenti per il recupero urbanistico delle costruzioni abusive ossia per la realizzazione proprio delle opere di urbanizzazione.

Concludendo si sottolinea come sia necessario ribaltare l'attuale tendenza di considerare il territorio come semplice supporto localizzativo, da un lato delle scelte di pianificazione e dall'altro dalle stime dei costi insediativi, passando invece a considerare il territorio in rapporto con le esigenze dell'uomo e della società nella sua totalità, con approccio valutativo sinergico, nell'ottica quindi dell'ambiente.

Ne consegue l'importanza del supporto della scienza economico-estimativa in grado con le sue tecniche di favorire valutazioni non soltanto attuative ma anche strategiche.

BIBLIOGRAFIA

C. AYMONINO, *Lo studio dei fenomeni urbani*. Officina Edizioni, Roma, 1977.

V. BENTIVEGNA, E. FATTINAZZI. *Introduzione ai costi urbani*. Cedam, Padova, 1981.

BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE EMILIA ROMAGNA 20 giugno 1990, Deliberazione Consiliare Regionale 14/3/1990, n. 3098, "Tabelle parametriche di definizione degli oneri di urbanizzazione di cui agli artt. 5 e 10 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10".

BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE LIGURIA 20 Luglio 1977, n. 29, Deliberazione Consiliare Regionale n. 150 del 15 giugno 1977, "Definizione delle tabelle parametriche previsti dagli artt. 5 e 10 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10 per la determinazione degli oneri di urbanizzazione".

BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE PIEMONTE 19 febbraio 1992, Testo coordinato della Legge Regionale 5/12/1977, n. 56, e successive modifiche ed integrazioni con la Legge Regionale 27 dicembre 1991, n. 70. Bollettino Ufficiale Regione Piemonte 14 giugno 1977, Deliberazione Consiliare Regionale n. 26/5/1977, "Tabelle parametriche regionale ex artt. 5 e 10 Legge 28/1/1977, n. 10, da assumere nelle deliberazioni consiliari per la determinazione dei contributi relativi agli oneri di urbanizzazione".

BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE LOMBARDIA 12 dicembre 1977, Deliberazione Consiliare Regionale 28 luglio 1977, n. II/557, "Tabelle per la determinazione da parte dei Comuni degli oneri di urbanizzazione afferenti alle concessioni edilizie in applicazione degli artt. 5 e 10 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10".

G. CAMPOS VENUTI. *Amministrare l'urbanistica*. Einaudi, Torino, 1967.

H. CARTER. *La geografia urbana. Teoria e metodi*. Zanichelli, Bologna, 1990.

V. CUMBO. *La ricerca urbanistica. Organica urbanistica*. Giuffrè, Milano, 1986.

C. DE SANTI, M. PRETI. *Analisi dei costi di urbanizzazione*. Medicea, Firenze, 1983.

L. DODI. *Città e territorio, Urbanistica tecnica*. Tamburini, Milano, 1972.

L. FUSCO GIRARD. *Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie di conservazione*. F. Angeli, Milano, 1987.

L. HILBERSEIMER. *L'idea di piano*. Marsilio, Venezia, 1985.

ISTAT, *I costi degli Italiani*. Roma, 1993.

N. LICHFIELD. *L'approccio costi-benefici alla valutazione dei piani*, in Atti Colloquio Internazionale IRIS/CNR, Metodi di valutazione della pianificazione urbana e territoriale, Napoli, 1988.

K. LYNCH. *L'immagine della città*. Marsilio, Venezia, 1985. K. Lynch. *Progettare la città. La qualità della forma urbana*. Etaslibri, Milano, 1990.

F. LUCCHINI. *Ambiente e pianificazione urbanistica*. Cusl, Milano, 1988.

MANTINI. *Il condono edilizio e la nuova disciplina dei controlli*. Pirola, Milano, 1984.

Opere di urbanizzazione e infrastrutture. Prezzi informativi dell'edilizia, materiali ed opere compiute. Edizioni DEI, Tipografia del Genio Civile, Roma, 1991.

A. REALFONZO. *Economia territoriale e pianificazione*. Dedalo Libri, Bari, 1975. Regione Piemonte - Assessorato alla Programmazione, Bilancio Pluriennale, Urbanistica, Opere Pubbliche, Coordinamento sugli interventi in materia di calamità naturali, Caccia. Il contributo per gli oneri di urbanizzazione. Rapporto 1, Torino, 1982. Regione Piemonte - Assessorato per la Tutela dell'Ambiente. Il Primo Programma Pluriennale di Attuazione in Piemonte. Rapporto 1, Aprile, 1983.

REGIONE PIEMONTE, *Elaborazione sistema informativo*. Oneri di urbanizzazione, aggiornamento al 22/1/1992. Torino, 1992.

REGIONE PIEMONTE, Settore Programmazione Servizio informativo Statistico, Dati Demografici 1991.

REGIONE TOSCANA, Giunta Regionale, Università degli Studi di Firenze, Comitato edilizia residenziale, Insediamento residenziale. *Criteri norme indirizzi per la pianificazione e la progettazione*. Alinea, Firenze, 1987.

A. ROSSI. *Architettura della città*. CLUP, Milano, 1984.

SAMONÀ. *L'urbanistica e l'avvenire della città*. Laterza, Bari, 1971.

M. SIMONOTTI, *I generi del giudizio di valore*. Genio Rurale, Anno LII n. 2 Febbraio, 1989.

S. STANGHELLINI, *I costi di riurbanizzazione*, F. Angeli, Milano, 1990.

UFFICIO TECNICO DEL COMUNE DI TORINO. *Elenco prezzi, materiali ed opere edili*. Torino, 1991.

Abstract

The determination of the contributions of urbanisation has been formulated up to now by the single Regions with a valuational logic prevalently of managerial rather than strategic realisation. Surely that hasn't contributed to a tolerable development of the metropolitan areas.

The present communication gives some reflections matured in the field of a study made for Region Piedmont finalised to the proposal of a methodology for review of the contributions of urbanisation.

Particularly it has the purpose of underlining the interest, in the viewpoint of a tolerable development of the territory, for a review of the usual practices of evaluation of the contributions in a moment in which some recent legislative measures (like the Law accompanying the Financial Law 1994 and the recent Decree-Law on the Remission) sound, on the contrary, stating different trends.

Résumé

La détermination des charges d'urbanisation a été formulée jusqu'à aujourd'hui par chaque Region avec une logique d'évaluation pour la plupart de réalisation de gestion plutôt que stratégique. Cela n'a pas certainement contribué à un développement soutenable des zones métropolitaines.

La présente communication rend quelques réflexions muries dans le domaine d'une étude faite par la Region Piemont finalisée à la proposition d'une méthodologie pour la révision des charges d'urbanisation.

En particulier il a le but de souligner l'intérêt, dans l'optique d'un développement soutenable du territoire, pour une révision des usuelles pratiques d'évaluation des charges dans un moment dans lequel de récentes dispositions législatives (comme la Loi financière 1994 et le récent Décret - Loi sur la Remise) ont l'air au contraire d'indiquer de différentes orientations.